

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Rainer Funke, Rainer Brüderle, Hildebrecht Braun (Augsburg), Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Cornelia Pieper, Gerhard Schüßler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des deutschen Zugaberechts an die EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (ZugaberechtsanpassungsG)

A. Problem

Die am 17. Juli 2000 in Kraft getretene EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr ist innerhalb von 18 Monaten in nationales Recht umzusetzen. Nach dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Herkunftslandprinzip müssen über das Internet agierende Anbieter von Waren und Dienstleistungen grundsätzlich nur diejenigen rabatt- und zugaberechtlichen Vorschriften beachten, die in ihrem jeweiligen Herkunftsland gelten. Um eine Diskriminierung und Wettbewerbsnachteile deutscher Anbieter zu verhindern, müssen die Rabatt- und Zugabeverbote so schnell wie möglich aufgehoben werden.

B. Lösung

Vorlage zweier Gesetze zur Anpassung des deutschen Rabatt- und Zugaberechts an die EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Dieses kann bei der „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze der Wirtschaft, Erster Teil: Zugabewesen (Zugabeverordnung)“ nur effektiv im Wege einer Aufhebung erfolgen. Wegen der unterschiedlichen federführenden Ausschüsse und Ressorts wird parallel ein entsprechender Gesetzentwurf zur Aufhebung des Rabattgesetzes eingebracht.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden nicht mit Kosten belastet.

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des deutschen Zugaberechts an die EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (ZugaberechtsanpassungsG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Aufhebung des Gesetzes über das Zugabewesen und der Zugabeverordnung

Die Zugabeverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 43-4-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der Zugabeverordnung vom 25. Juli 1994 (BGBl. I S. 1688) und das Gesetz über das Zugabewesen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 43-4-2 veröffentlichten bereinigten Fassung werden aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. Oktober 2000

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf dient den folgenden Anliegen:

1. Die im Juli 2000 in Kraft getretene EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr ist innerhalb von 18 Monaten in nationales Recht umzusetzen. Nach dem in der EU-Richtlinie insbesondere in Artikel 3 Abs. 2 verankerten Herkunftslandprinzip müssen über das Internet agierende Anbieter von Waren und Dienstleistungen grundsätzlich nur diejenigen rabatt- und zugaberechtlichen Vorschriften beachten, die in ihrem jeweiligen Herkunftsland gelten. Das Rabattgesetz und die Zugabeverordnung werden im elektronischen Handel für in Deutschland anbietende ausländische Unternehmen deshalb alsbald nicht mehr gelten. Würde der deutsche Gesetzgeber Rabattgesetz und Zugabeverordnung nicht den neuen Bedingungen anpassen, würden diese Gesetze jedoch für in Deutschland ansässige Unternehmen – auch bei Geschäftsaktivitäten in der EU außerhalb Deutschlands – weiterhin gelten, was im Ergebnis auf eine Inländerdiskriminierung hinausliefe. Die Aufhebung des nur noch in Deutschland geltenden Sonderrechts für Rabatte und des in Deutschland im EU-Vergleich sehr restriktiv geregelten Zugaberechts ist deshalb dringend notwendig, um in Deutschland ansässigen Unternehmen in Zukunft in der grenzüberschreitenden kommerziellen Kommunikation und im elektronischen Geschäftsverkehr möglichst gleiche Chancen einzuräumen.
2. Die EU-Kommission hat mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, in denen es um ausländische Anbieter geht, die in Deutschland Rabatte oder Zugaben gewähren wollten, es nach deutschem Recht aber nicht dürfen. Die EU-Kommission sieht hierin einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 49 EG-Vertrag. Bisher hat die EU-Kommission noch keine Klage vor dem EuGH erhoben. In mindestens einem der betroffenen Fälle sind aber die rechtlichen Voraussetzungen für eine Klageerhebung durch die EU-Kommission bereits gegeben. Dieser Schwebzustand wirkt sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit von Handels- und Dienstleistungsanbietern mit Sitz in Deutschland aus und behindert zugleich die Entfaltung innovativer Konzepte im Handel in Deutschland. Damit sind deutsche Unternehmen mit ihren Verkaufsförderungs- und Marketingprogrammen, die für den deutschen Markt entwickelt wurden, nicht hinreichend auf den Wettbewerb in den europäischen Nachbarländern vorbereitet.

Auch die Rechtsprechung zum so genannten powershopping (vgl. auch Kleine Anfrage der Fraktion der F.D.P. des Deutschen Bundestages Drucksache 14/3365) zeigt, wie hinderlich die deutsche Gesetzgebung für moderne Vertriebsformen sein kann. Zugleich können die Regelungen des Rabattgesetzes und der Zugabeverordnung sowie die damit verbundene Rechtsprechung verhindern,

dass sich junge flexible Unternehmen in Deutschland ansiedeln.

3. Eine realistische Aussicht, das Rabatt- und Zugaberecht auf europäischer Ebene zu harmonisieren und im Ergebnis das restriktive deutsche Recht festzuschreiben, besteht nicht. Die Kommission hat sich anlässlich der politischen Einigung über die EU-Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr im Dezember 1999 verpflichtet, bis Ende 2000 Vorschläge für die Gewährung eines lauterer Wettbewerbs und eines angemessenen Verbraucherschutzes im EU-weiten Rahmen vorzulegen (Erklärung Nr. 1 in Anhang II der Richtlinie 2003/31 EG über den elektronischen Geschäftsverkehr vom 8. Juni 2000, ABl. EG L 178 vom 17. Juni 2000). Dieser Harmonisierungsansatz eröffnete eine gute Chance, wichtige Bereiche des deutschen Wettbewerbsrechts (insbesondere des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)) auf europäischer Ebene durchzusetzen. Dies gilt jedoch nicht für das deutsche Rabattrecht und weite Teile des Zugaberechts, das die anderen EU-Staaten als deutsche Besonderheit ansehen und nicht bereit sind zu übernehmen.
4. Wettbewerb mit Rabatten und Zugaben ist eine übliche und legitime Form des Preiswettbewerbs. Eine gesetzliche Einschränkung des Rabatt- und des Zugabewettbewerbs ist ein Eingriff in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit und bedarf daher aus ökonomischer und rechtlicher Sicht gleichermaßen zwingender Rechtfertigungsgründe. Diese liegen aus heutiger Sicht nicht mehr vor.
5. Der Preiswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland wird durch das Gesetz über Preisnachlässe (Rabattgesetz) vom 25. November 1933 (Reichsgesetzblatt I S. 1011) eingeschränkt. Der Zugabewettbewerb wird durch die Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze der Wirtschaft vom 9. März 1932 (Reichsgesetzblatt I S. 121) ebenso eingeschränkt. Beide Vorschriften stellen mit ihren weitgehenden Verboten der Gewährung von Rabatten oder Zugaben an Letztverbraucher und den eng begrenzten Verbotsausnahmen eine nicht mehr vertretbare Überregulierung dar, die dem Wettbewerb enge Fesseln anlegt und neue Markt- und Vertriebsstrategien behindert. Mit einer Aufhebung der Zugabeverordnung werden innovative Absatzstrategien erleichtert und die Deregulierung im Wirtschaftsrecht (vgl. etwa die nun auch gesetzlich festgelegte Zulässigkeit vergleichender Werbung) vorangetrieben.
6. Kleine und mittlere Unternehmen können die Möglichkeiten, Rabatte oder Zugaben frei zu gewähren, dann besonders nutzen, wenn es ihnen gelingt, flexibler und besser als Großunternehmen auf Rabatt- und Zugabenwünsche ihrer Kunden einzugehen. Dank überschaubarer Betriebsgrößen und der in der Person des Geschäftsinhabers oder seines Entscheidungsbefugten gegebenen Kompetenz, auf Sonderwünsche des Verbrauchers flexibel eingehen zu können, sind gerade beim mittelständischen Handel hierfür günstige Voraussetzungen gegeben. Zurzeit unterbinden das Rabattgesetz und die Zu-

gabeverordnung den Einsatz von Kundenbindungsprogrammen vor allem für den mittelständischen Fach- und Einzelhandel. Dagegen können große Unternehmen oder Unternehmenskooperationen schon jetzt mit hohem juristischen und technischen Aufwand legale Bonusprogramme auf den Weg bringen. Kleinen und mittelständischen Unternehmen fehlen hierfür oft die Ressourcen. Dadurch wird die gezielte Werbung um bestimmte Kundengruppen, die dem Fachhandel eine höhere Bindung seiner Kundschaft bringen könnte, erschwert. Die Chancen von Gesamtumsatzrabatten hängen zentral von der Sortimentsbreite ab. Deshalb sollte es gerade lokalen Händlern und Dienstleistern erleichtert werden, sich zu Werbegemeinschaften zusammenzuschließen und Bonusprogramme über mehrere Produktgruppen hinweg anbieten zu können.

Großunternehmen können dort profitieren, wo ein Rabatt- oder Zugabesystem auf mehrere Käufe im Zeitablauf abstellt und ein dichtes regionales bzw. überregionales Filialnetz vorhanden ist. Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsnachteile – im Handel ganz besonders in grenznahen Gebieten – benachteiligen an dieser Stelle Großunternehmen im europäischen Vergleich erheblich.

7. Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Aufhebung des Zugabeverbots den Konzentrationsprozess im Einzelhandel verstärken oder sich zum Nachteil bestimmter Formen des Einzelhandels auswirken könnte. Gerade den innovativen Einzelhandelsunternehmen, zu denen insbesondere der Facheinzelhandel gehört, werden mit der vorgeschlagenen Abschaffung des Zugabeverbots weitere Möglichkeiten für unternehmerische Absatzstrategien an die Hand gegeben, mit denen sie auf wirksame Weise auch mit Großbetrieben des Einzelhandels konkurrieren können.
8. Die Gefahr einer generellen Irreführung des Verbrauchers nach Aufhebung der Zugabeverordnung besteht nicht. Zwar werden die Gestaltungsmöglichkeiten für die Anbieter erhöht. Aber auch nach Aufhebung der Zugabeverordnung sind bei Handlungen im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs, die gegen die guten Sitten verstoßen, sowie bei irreführenden Angaben über die Preisbemessung einzelner Waren oder gewerblicher Leistungen oder des gesamten Angebots Ansprüche aus den §§ 1 und 3 UWG, ggf. aus den §§ 1004, 823, 826 BGB gegeben. Mit einer abstrakten Irreführungsmöglichkeit kann eine Begrenzung von Zugaben an dieser Stelle nicht begründet werden. Hierzu trägt auch die Preisangabenverordnung vom 14. März 1985 (BGBl. I S. 580) bei. Rabatt- und Zugabeankündigungen ohne Preisangabe werden zudem vom mündigen Verbraucher im Allgemeinen richtig eingeschätzt, nämlich dahingehend, dass über die Vorteilhaftigkeit eines Kaufes nicht ein hoher Rabatt oder eine großzügige Zugabe, sondern einzig und allein der tatsächlich zu zahlende Preis Aufschluss geben kann.
9. Das der Zugabeverordnung von 1932 und dem Rabattgesetz von 1933 zugrunde liegende Leitbild eines uninteressierten, leicht zu täuschenden und damit schutzbedürftigen Verbrauchers ist nicht mehr zeitgemäß. Dieser überholte Verbraucherbegriff beruht auf Annahmen, die sich im Einzelfall sogar zum Nachteil des Verbrauchers auswirken können. Angesichts des Zeitalters der Massenmedien und des großen Informationsangebotes über Produkte, angesichts einer nahezu unüberschaubaren Produktvielfalt und einer intensiven Wettbewerbssituation in allen Branchen sowie angesichts einer Aufmerksamkeit von Verbraucherverbänden für die Belange des Konsumenten muss dieses Verbraucherbild revidiert und an die Marktwirklichkeit angepasst werden. So haben zwar alle EU-Mitgliedstaaten Regelungen zum Schutz der Verbraucher vor den Folgen unlauteren Wettbewerbs. Die Bandbreite des Zugaberechts reicht von Großbritannien und den Niederlanden, die keine gesetzlichen Beschränkungen kennen, über Schweden und Spanien mit sehr liberalen Regelungen bis hin zu Ländern mit großzügigen Wertigkeitsgrenzen oder Ausnahmetatbeständen wie Italien oder Belgien. Es ist jedoch nicht plausibel zu begründen, warum die Fähigkeit des Verbrauchers, den Wert von Zugaben einzuschätzen, die Problematik von Koppelungsgeschäften zu erkennen oder der Anlockung zu widerstehen, in Deutschland geringer ausgeprägt sein sollte als in den europäischen Nachbarstaaten.
10. Im Bereich der höherwertigen und langlebigen Gebrauchsgüter erwartet und erhält der Verbraucher ohne erkennbares Unrechtsbewusstsein oft Preisnachlässe und Zugaben, die über die in § 2 RabattG erlaubte Grenze von 3 v. H. Barrabatt hinausgehen oder offensichtlich gegen den § 1 der Zugabeverordnung verstoßen. Dies belegt, dass sich der Wettbewerb über Rabatte und Zugaben auf einigen Märkten, auf denen er möglich und sinnvoll ist, bereits als ein im Interesse des Verbrauchers erwünschter Wettbewerb am Markt durchgesetzt hat. Im Ergebnis führen RabattG und Zugabeverordnung vielfach zu einer nicht begründbaren Bevormundung des Verbrauchers und zu einer wettbewerbspolitisch bedenklichen Einschränkung des Wettbewerbs.
11. Schließlich bleibt in Deutschland auch ohne RabattG und Zugabeverordnung ein hohes Schutzniveau des Wettbewerbs gewahrt. Die EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr verankert für verschiedene Formen der kommerziellen Kommunikation bestimmte Transparenzanforderungen. Soweit im elektronischen Geschäftsverkehr Preise genannt werden, müssen diese beispielsweise nach Artikel 6 der Richtlinie klar und unzweideutig ausgewiesen sein und Angaben über Steuern und Versandkosten enthalten. Damit korrespondiert die EU-Richtlinie mit der Generalklausel in § 1 UWG sowie mit den §§ 3 und 4 UWG, in denen der Grundsatz des Irreführungsverbotes bzw. der Preiswahrheit und -klarheit verankert ist. Es obliegt dem Bundeskartellamt, die bestehenden Vorschriften etwa des § 2 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) zu Konditionenkartellen im Interesse eines funktionstüchtigen Wettbewerbs anzuwenden. Dass das Kartellamt in der Lage ist, sich auf neue Herausforderungen einzustellen, belegen z. B. die Auslegungsgrundsätze zum Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis für alle Branchen nach § 20 Abs. 4

Satz 2 GWB und die Überprüfung von Plattformen für den Handel im Internet auf Verstöße gegen das Kartellrecht.

Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Aufhebung der Zugabeverordnung mit Kosten nicht belastet.

Preiswirkungsklausel

Die Aufhebung des Zugabeverbotes an Letztverbraucher verstärkt den Wettbewerb und kann dadurch zu preisdämpfenden Effekten auf vielen Märkten führen. In welchem Ausmaß diese Effekte zu einer spürbaren Reduzierung des Preisniveaus und insbesondere des Verbraucherpreisniveaus führen werden, lässt sich nicht abschätzen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Aufhebung der Zugabeverordnung von 1932 führt dazu, dass Zugaben nunmehr auch über das bisherige Maß hinaus

an Letztverbraucher gewährt werden können. Sie ist notwendig, weil eine Beibehaltung der Zugabeverordnung in ihrer bisherigen Form in Deutschland nach Umsetzung der EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr im Ergebnis zu einer Inländerdiskriminierung führen würde. Im Übrigen geht die Zugabeverordnung von einem überholten Verbraucherleitbild aus. Schutzwürdige Verbraucherinteressen werden durch andere Rechtsvorschriften, die die Rechtspositionen des Verbrauchers stützen sowie durch eine gute Verbraucherberatung aber etwa auch eine effektive Arbeit der Stiftung Warentest gewährleistet.

Ebenso ist die Aufhebung des Zugabegesetzes von 1933 notwendig, welches heute nur noch eine geringe Bedeutung für das Zugaberecht in Deutschland hat.

Zu Artikel 2

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Gründe für ein späteres Inkrafttreten sind nicht ersichtlich. Vielmehr sollte, um die Wettbewerbschancen innerhalb Europas zu verbessern, die Umsetzung so schnell wie möglich erfolgen.

